TERRITOIRES

Mode d'emploi syndical





TERRITOIRES

Mode d'emploi syndical

Stéphanie Husson, *chef de projets européens*
Sous la responsabilité de
Guillaume Martin, *directeur délégué*

Émergences 2010

Dialogue social territorial : quelles interventions des organisations syndicales ?

Depuis plusieurs années maintenant, à la faveur de la décentralisation, différentes formes d'échange, de consultation, de concertation, de négociation se développent dans les territoires. Ce dialogue social territorial aux formes multiples vise à répondre à des besoins économiques et sociaux articulant enjeux d'évolution du travail et enjeux sociétaux. Le territoire est en effet le lieu d'élaboration de stratégies économiques et sociales, de construction de réponses innovantes concernant l'emploi, les conditions de travail, la formation, la santé, les transports, l'environnement… C'est pourquoi le territoire est un lieu d'intervention incontournable pour les organisations syndicales.

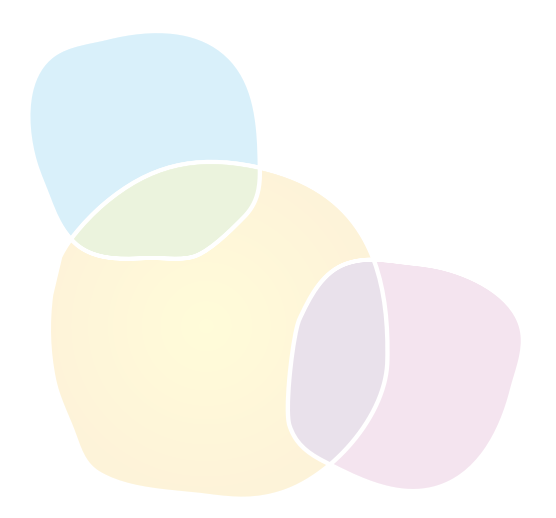
Dans le but de recenser et d'analyser les actions et expérimentations menées par les structures territoriales de la CGT (Unions locales, Unions départementales, Comités régionaux) et les mandatés au sein d'institutions locales, afin de favoriser la compréhension des enjeux du dialogue social territorial et de contribuer à l'élaboration d'interventions syndicales prenant en compte tous les niveaux territoriaux, Émergences et la CGT ont développé le projet *Dialogue social territorial : quelles interventions des organisations syndicales ?* avec l'appui financier du Fonds social européen.

Territoires : mode d'emploi syndical est conçu comme une boîte à outils destinée aux organisations syndicales, aux militants, élus, mandatés, syndiqués… qui sont acteurs du dialogue social territorial. Le dialogue social territorial positionne l'organisation syndicale à la fois dans et hors de l'entreprise, parfois sur des problématiques qui

dépassent le strict cadre des relations professionnelles. Son exercice nécessite une connaissance du territoire (sources d'information, caractéristiques socio-économiques, réseaux…) et la maîtrise d'une méthodologie particulière. Quelles sont les modalités d'intervention de l'organisation syndicale en territoire sur les problématiques de l'emploi et du travail et les enjeux sociétaux ? Avec quels acteurs, dans quels lieux, avec quels moyens ? Quels sont les freins et les leviers d'action ?

Sans éluder les débats qu'il suscite ni les difficultés qu'il génère pour les organisations syndicales, *Territoires : mode d'emploi syndical* présente les aspects pratiques du dialogue social territorial (définitions, acteurs, lieux et modalités) illustrés par des exemples concrets. Trois thèmes qui peuvent être abordés au niveau du territoire sont plus particulièrement mis en avant : la formation et l'emploi, la santé au travail et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ce mode d'emploi vise à favoriser l'appropriation du dialogue social territorial par les intervenants des organisations syndicales. *Territoires : mode d'emploi syndical* n'aborde que très succinctement la gestion paritaire et ne traite pas du dialogue social territorial dans la fonction publique qui constituent des sujets à part entière.





Introduction

L'intérêt pour les pratiques de dialogue social territorial s'inscrit dans un contexte de transformation du travail, de modification des rapports sociaux et de mutations économiques qui interroge les formes de dialogue social et les modalités d'intervention des organisations syndicales. Les relations professionnelles telles qu'elles se sont construites après-guerre sont remises en cause, l'Union européenne prône un autre modèle de relations sociales, le dialogue social est en évolution : les organisations syndicales sont interpellées dans leur structuration et leur légitimité représentative.

Le processus de décentralisation et l'intérêt de la proximité pour appréhender les rapports entre citoyens, emploi, travail et lieux de vie, entre le territoire et les entreprises, impactent de plus en plus les organisations syndicales comme acteurs de la gouvernance territoriale. Le déplacement du pouvoir et de l'autorité conduit à un repositionnement des acteurs et finalement à une décentralisation du dialogue social. Le dialogue social territorial est un moyen de mettre en cohérence les acteurs et d'articuler leurs interventions en mutualisant les financements pour élaborer des réponses à des problématiques de dimension locale qui s'inscrivent dans un contexte global.

Au niveau du territoire, les organisations syndicales sont en capacité de mobiliser les salariés sur des problématiques communes à un ensemble d'entreprises (centre commercial, site industriel, bassin d'emploi…) ou de pallier l'absence de représentants des salariés (entreprises dans lesquelles il n'y a pas d'institutions représentatives du personnel, lorsque les salariés ne se retrouvent pas dans des collectifs de travail, comme c'est le cas des travailleurs saisonniers…). Les organisations syndicales sont également fortement sollicitées sur des problématiques de développement économique et d'aménagement du territoire : compétences qui relèvent de l'autorité des collectivités territoriales. La distinction entre ces deux domaines d'intervention est toutefois ténue tant l'interaction entre l'entreprise et le territoire est permanente. Pour les organisations syndicales, il s'agit d'intervenir dans tous les lieux pertinents, y compris de revendiquer une place dans ceux dont elles sont exclues, en étant force de proposition, ce qui implique de maîtriser les enjeux et de connaître les leviers d'action possibles.

Lorsqu'il est question d'emploi et de travail, les organisations syndicales sont les interlocuteurs légitimes pour représenter les salariés. Cependant, l'intensité de leur implication, dans les instances de dialogue social territorial ou dans le cadre d'un dialogue informel ou *ad hoc*, varie d'un territoire à l'autre. L'analyse des pratiques et les entretiens réalisés pour cette publication démontrent que l'implication des organisations syndicales ne s'apprécie pas à la lecture des textes : elle peut être valorisée sur le papier mais peu concrète en réalité. Les organisations syndicales ne sont pas toujours associées aux décisions qui, pourtant, ont un impact sur leur champ d'intervention. C'est par exemple le cas dans les pôles de compétitivité.

L'implication des organisations syndicales dépend de plusieurs facteurs, structurels ou locaux, notamment :

- Du statut des intervenants syndicaux, de leurs droits et de leurs moyens : statut juridique, moyens financiers pour participer au dialogue social territorial, pour construire une expertise, se former et pour mettre en œuvre les décisions ;
- De leur implication et de leur capacité d'intervention : connaissance des enjeux, des outils mobilisables, définition des mandats au sein de l'organisation ;
- Des mandats et compétences des différents interlocuteurs politiques et des représentants des administrations sur un territoire donné, ce qui pose la question de la concordance entre le périmètre territorial retenu et la légitimité des élus notamment sur le dit territoire ;
- De la posture des acteurs du territoire vis-à-vis des organisations syndicales : est-ce qu'ils considèrent que les organisations syndicales sont les interlocuteurs légitimes pour dialoguer, négocier, construire une démarche commune ?

Définir le périmètre pertinent du territoire constitue une priorité

Le territoire est à la fois un lieu de vie, de travail, de loisirs, de mobilité. Les élus locaux, les représentants de l'État, les organisations syndicales, les représentants patronaux sont confrontés aux mêmes réalités locales et peuvent s'appuyer sur un tissu d'organismes susceptibles d'établir des diagnostics socio-économiques, de porter des projets et de les financer. La proximité devrait faciliter la connaissance des problématiques et favoriser l'anticipation des mutations économiques par la coordination d'un ensemble d'acteurs sur un périmètre d'intervention. Encore faut-il que ce périmètre soit bien défini pour mobiliser les acteurs en position de décider et d'agir. En effet, le territoire se caractérise par une juxtaposition, un empilement de périmètres définis par des autorités différentes, pour des politiques publiques différentes (zones d'emploi INSEE, découpage des Maisons de l'emploi, contrats de développement durable, contrat territorial emploi formation…), qui fournissent autant de

données socio-économiques. À cette juxtaposition s'ajoutent des changements de compétences, d'autorité et de pouvoir, notamment du fait du processus de décentralisation et de déconcentration. Or, aborder une problématique au niveau d'un territoire nécessite de disposer d'un diagnostic à jour et précis, avec des interlocuteurs légitimes, disposant d'un mandat clair sur le périmètre donné. Le dialogue social territorial doit contribuer à une mise en cohérence des données socio-économiques disponibles et à une clarification des périmètres d'intervention de chacun des acteurs. Cette mise en cohérence augmente la capacité du territoire à anticiper les mutations économiques (restructurations mais aussi développement) et facilite l'articulation entre les acteurs qui ont chacun leur propre logique.

L'interaction entre l'entreprise et le territoire

Pour l'entreprise, le territoire représente potentiellement des ressources en termes d'accessibilité (aux approvisionnements et aux marchés), de tissu économique (recherche-développement, entreprises sous-traitantes, aides et subventions), de ressources humaines (compétences, formation…). Les avantages compétitifs sont déterminants pour l'implantation d'une entreprise ou son maintien, ils pèsent dans les choix d'investissement ou de délocalisation.

Dès lors, sur le territoire, l'organisation syndicale peut faire le lien entre, d'une part, les choix stratégiques ou de recherche et développement des entreprises, leurs besoins en main-d'œuvre et en compétence et, d'autre part, les politiques publiques mises en œuvre. Elle intervient ainsi dans les interactions entre l'entreprise et le territoire selon des modalités qui évoluent en fonction des lieux et des objectifs recherchés pour favoriser l'emploi et améliorer le cadre de vie.

Le rapport entreprise - territoire

Auparavant, le rapport entreprise-territoire était fondé sur la stabilité du paysage industriel avec de fortes spécialisations qui marquaient la géographie d'un pays. L'activité, le domaine industriel voire l'entreprise, participait à l'identité même du territoire : Pays-Haut Lorrain = sidérurgie - De Wendel ; Clermont-Ferrand = pneumatiques – Michelin ; Jura = horlogerie, Romans = chaussure ; Millau = ganterie… Cette identité existe parfois encore (Clermont-Ferrand = Michelin ; Sochaux = Peugeot), mais la géographie industrielle a largement été remodelée. Ainsi, la crise industrielle s'est traduite en crise du territoire, par exemple en Lorraine avec la sidérurgie. Avec la mondialisation, les territoires sont à nouveau entrés en concurrence pour l'accueil des investissements productifs.

Pour l'entreprise, l'efficacité de production d'une activité industrielle dépend des conditions d'accès aux ressources et aux marchés (prix relatifs des facteurs et accessibilité), et d'une activité de création de ressources (gains de productivité, technologie, innovation…). Les relations contractuelles de

marché (coûts de transaction) ou hors marché (coopération) peuvent être plus efficaces dans le cas d'une proximité géographique des acteurs concernés (moindres coûts de transport, proximité entre entreprises sous-traitantes, clientes ou les fournisseurs ; partage des coûts de recherche et développement, proximité des centres d'innovation). Pour ces raisons, une interaction entreprise - territoire peut se construire sur une dynamique partagée, c'est l'objectif des pôles de compétitivité. Pour le territoire, se pose la question de la pertinence des activités localisées, ainsi celle de la « rentabilité » des coûts engagés dans la mise en œuvre et le développement d'une activité (subventions publiques, investissements en infrastructures, montage de filières de formation, aménagement du territoire). Des réponses sont apportées dans le cadre de la politique de développement local (économie, emploi et formation) définie par l'État et les collectivités territoriales. Le dialogue social territorial doit permettre de faire entendre et reconnaître les besoins et les droits des salariés. En effet, les territoires ne sauraient se construire uniquement en fonction des logiques de firmes et des logiques industrielles.

Les organisations syndicales peuvent agir concrètement en faveur du territoire

Au sein de l'entreprise, en s'appuyant notamment sur les prérogatives économiques du Comité d'Entreprise, les organisations syndicales peuvent formaliser des pistes d'actions dans trois domaines qui ont la particularité d'être en forte interaction avec le territoire. En effet, la gestion des ressources humaines, la politique de recherche et la stratégie d'entreprise constituent des sujets à part entière de dialogue social au niveau du territoire. Ces trois domaines sont d'ailleurs autant de leviers pour agir en faveur de la sécurisation des parcours professionnels.

Dans ce cadre-là, on voit bien que l'intervention des organisations syndicales territoriales avec l'État déconcentré, les collectivités et l'ensemble des structures ressources dans le domaine du travail, de l'emploi et de la formation, peut s'articuler avec les organisations syndicales dans les entreprises et les comités d'entreprises. En effet, les Comités d'entreprise sont informés et consultés sur la gestion, l'évolution économique et financière de l'entreprise, l'organisation du travail, la formation professionnelle ainsi que sur les techniques de production. En conséquence, ils disposent d'une certaine capacité d'anticipation qui doit être mise à la disposition de l'organisation syndicale en territoire.

L'articulation du dialogue social territorial

Sur le territoire, l'articulation entre les parties prenantes du dialogue social avec les différentes structures ressources autour d'un projet local est essentielle. Cette articulation au niveau local est plutôt de type horizontal. Les projets locaux s'in-

tègrent également de manière verticale dans les politiques élaborées au niveau national voire européen. D'ailleurs, l'Union européenne identifie le territoire comme le niveau pertinent non seulement de mise en œuvre des politiques publiques mais également de projets innovants. Elle prône également un modèle de dialogue social de régulation favorisant la consultation et le consensus, caractéristiques du dialogue social territorial.

Les organisations syndicales doivent à la fois articuler leurs interventions et leurs revendications de manière horizontale et verticale.

De manière horizontale :
Au niveau du territoire, les structures syndicales territoriales, les syndiqués en entreprise et les institutions représentatives du personnel doivent se mettre en cohérence. L'articulation au niveau du territoire sera d'autant plus difficile à trouver qu'il y aura un décalage entre le vécu dans les entreprises (restructuration, projets d'investissement, tensions sociales…) et la participation à la gouvernance territoriale qui se fait davantage sur le mode de la régulation (consensus, co-construction). C'est pour cette raison notamment que nous sommes convaincus que la participation des organisations syndicales au dialogue social territorial doit être articulée avec certaines revendications internes aux entreprises. C'est en soi un facteur d'amélioration de l'efficacité de l'action syndicale puisque chacun sait qu'il n'est pas facile pour les organisations syndicales en général d'organiser la mutualisation et la capitalisation des expériences, des connaissances et savoir-faire au niveau d'un territoire.

De manière verticale :
Le dialogue social territorial doit également s'articuler avec les autres niveaux de dialogue social, le niveau interprofessionnel comme le niveau des branches. Le dialogue social territorial ne doit pas remettre en cause la hiérarchie des normes. Il doit permettre la résolution de situations spécifiques et locales nécessitant d'abord la mobilisation d'acteurs de proximité. On peut citer quelques exemples tels que la mise en place d'un CHSCT de site au sein d'un centre commercial, la négociation sur les modalités d'accès aux transports collectifs pour les salariés d'une zone d'activité ou encore la mise en place d'une crèche interentreprises.

Dans ces conditions on voit bien que le dialogue social territorial ne s'oppose pas aux autres niveaux de dialogue social mais vient les compléter en permettant aux organisations syndicales d'apporter des réponses qui soient aux plus près des besoins des salariés et des personnes sans-emploi.

Définir l'objet du dialogue social territorial

Dans un tel contexte, les organisations syndicales ne peuvent pas se contenter d'être des figurants, d'occuper les strapontins et de servir de caution à la mise en place de décisions prises dans d'autres lieux. C'est pourquoi il est indispensable que l'objet du dialogue social territorial soit clairement défini : pour quelle(s) raison(s) les organisations syndicales sont-elles sollicitées, quels sont les enjeux, quels sont les objectifs ? Comment vont-elles pouvoir intervenir dans la prise de décision, au moment de la mise en œuvre et lors de l'évaluation ? Avec quels statuts juridiques les représentants des organisations syndicales interviennent-ils ? Quels sont les moyens pour participer au dialogue social territorial, pour diagnostiquer les besoins, pour faire appel à une expertise, pour se former, pour mettre en œuvre un projet ? Sur quelles structures les organisations syndicales peuvent-elles s'appuyer ?

Ces éléments vont déterminer la capacité de l'organisation syndicale à être proactive dans le cadre du dialogue social territorial. En effet, le fonctionnement des instances de dialogue social territorial, l'absence ou la faiblesse des moyens mobilisés ou plus généralement le flou qui entoure parfois les objectifs réellement poursuivis ont tendance à enfermer l'organisation syndicale dans une position réactive (réponse à une sollicitation) plutôt qu'à la positionner dans une démarche revendicative et de proposition (proactive).

Contexte de réformes : terrain propice au dialogue social territorial ?

Le contexte actuel de réformes crée une certaine instabilité et mobilise les organisations syndicales à tous les niveaux : remise en cause du pacte social d'après-guerre (réforme de la sécurité sociale, réforme des retraites, réforme de la dépendance), nouvelle réforme des collectivités territoriales (modification de l'organisation et des compétences, suppression de la taxe professionnelle…), réforme de l'État déconcentré (Révision générale des politiques publiques), restructuration des services publics (Loi Hôpital, patients, santé et territoire, création de Pôle Emploi, création des agences régionales de santé…), modification des modalités d'élaboration des politiques publiques territoriales (le plan régional de développement des formations professionnelles devient contrat avec co-signature du préfet), évolution du cadre du dialogue social (loi sur la représentativité des organisations syndicales, loi sur la représentativité dans les TPE, réforme prévue des institutions représentatives du personnel…). Les partenaires sociaux semblent de plus en plus sollicités et impliqués dans l'élaboration des politiques publiques. Toutefois, les organisations syndicales sont souvent sollicitées dans le cadre de procédures d'information, de consultation ou de concertation aux dépens d'une négociation collective créatrice de nouveaux droits.

Qu'est-ce que le dialogue social territorial ?

1. Définir le dialogue social territorial

La première interrogation lorsque l'on parle de dialogue social territorial porte sur ce qu'il recouvre, sur sa définition. Le dialogue social territorial prend plusieurs formes, il n'est pas complètement encadré par le droit (comme la négociation collective ou le dialogue social en entreprise) et lorsqu'il l'est, les pratiques diffèrent d'un territoire à l'autre. Pour partie, le dialogue social territorial ne se décrète pas, il se construit selon la volonté des parties prenantes. La réalité des pratiques et l'appréciation formulée par les parties prenantes elles-mêmes, notamment les organisations syndicales, construisent le concept de dialogue social territorial plus que sa définition théorique.

LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'INTERVENTION SYNDICALE

Le dialogue social territorial est l'un des niveaux d'intervention des organisations syndicales. La concurrence entre ces niveaux, plus particulièrement entre les branches et le territoire, est souvent abordée sous l'angle de la hiérarchie des normes. Or, le dialogue social territorial ne doit pas remettre en cause la hiérarchie des normes. À ce jour il est d'ailleurs relativement peu producteur de normes. La question centrale est de voir comment l'organisation syndicale peut utiliser les différents niveaux de dialogue social pour faire appliquer le droit, en gagner de nouveaux et améliorer les conditions d'emploi, de travail et de vie. Ainsi, le dialogue social territorial peut être l'occasion d'inventer de nouvelles pratiques syndicales qui viendront nourrir l'existant et non pas le remettre en cause.

Le niveau interprofessionnel

Le développement de la négociation nationale interprofessionnelle, à partir des années 1970, renforce le caractère national et centralisé du dialogue social. Depuis 2007, les partenaires sociaux sont consultés lorsqu'une loi aborde des problématiques qui relèvent de la négociation collective (loi de modernisation du dialogue social de 2007, article 1 du code du travail). Ces modalités de consultations sont calquées sur le modèle du dialogue social européen.

Le niveau de la branche

Les organisations syndicales sont présentes en territoire mais leur fonctionnement est structuré par rapport à l'entreprise et à la branche. Avec les conventions collectives nationales de branche professionnelle (loi du 11 février 1950), le dialogue social est centralisé. Seuls quelques secteurs (agriculture, bâtiment, métallurgie) maintiennent une négociation décentralisée.

Le niveau de l'entreprise

L'entreprise est devenue un lieu de régulation autonome. L'obligation de négocier dans les entreprises apparaît dans les années 1980. L'emploi des seniors, la GPEC, le stress, l'égalité entre les femmes et les hommes… font l'objet d'obligation de négociation dans les grandes entreprises. En 2004, le niveau de l'entreprise est renforcé par la possibilité de déroger à un accord de branche (loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social de 2004). Toutefois, la promotion du dialogue social en entreprise est à relativiser : d'une part le volet dialogue social de la loi du 4 mai 2004 n'a pas vraiment bouleversé les pratiques de négociation collective et, d'autre part, les accords de négociation triennale restent assez souvent des vœux pieux, reprenant largement les obligations déjà inscrites dans le Code du travail.

Le niveau du territoire

Le territoire a été formellement reconnu comme niveau de négociation dans le cadre de la mise en place des 35 heures. La loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social de 2004 a conforté le niveau territorial en renforçant les missions des commissions paritaires locales par les compétences de négociation sur des sujets d'intérêt local, de conciliation et de diffusion des bonnes pratiques. Les ANI et les lois portant sur le champ de la négociation professionnelle identifient les territoires comme des échelons appropriés pour mettre en œuvre les politiques d'emploi et de formation et anticiper les mutations économiques.

Avec le processus de décentralisation et de déconcentration, des institutions

territoriales de dialogue social correspondant aux compétences décentralisées ont été mises en place. Toutefois, elles n'ont pas été accompagnées d'une décentralisation du dialogue social, par accord tacite des parties. L'intensité de l'activité de ces institutions formelles varie d'un territoire à l'autre. Au niveau des collectivités territoriales, les élus locaux et les partenaires sociaux ont inégalement apprécié l'intérêt du dialogue social territorial. Lorsque les élus locaux y sont favorables, ils mettent en place des dispositifs qui donnent un cadre au dialogue social territorial, ainsi que des financements pour permettre la participation des organisations syndicales. Au niveau local, le travail intersyndical et entre partenaires sociaux facilite le dialogue social territorial.

La mise en place des 35 heures et le territoire

Les lois Aubry, avec l'obligation de négocier les modalités de la réduction du temps de travail au niveau de la branche et de l'entreprise, ont confié à la Région un rôle d'accompagnateur. Sans marquer le point de départ du dialogue social territorial, elles ont contribué à légitimer l'intervention du territoire, en l'occurrence la Région, dans les relations professionnelles. Les Conseils régionaux ont abondé les aides de l'État sur les aspects information, sensibilisation et aide au conseil mais ils ont également pu élaborer leur propre action publique régionale, par exemple en intervenant auprès d'entreprises s'engageant à créer des emplois ou en soutenant la mutualisation d'emplois par des Groupements d'employeurs. Ces démarches ont parfois pris une forme contractuelle entre l'état et la Région mais pas toujours.
Par exemple, en Midi-Pyrénées, le Conseil régional a créé un Fonds régional d'innovation pour l'emploi à l'occasion de la mise en place des 35 heures, qui visait plus largement à accompagner, par des aides au conseil, « les projets de développement économique intégrant des préoccupations sociales et favorisant la création d'emplois de qualité » dans les entreprises de moins de 50 salariés. Cette initiative régionale a été présentée comme étant déconnectée et strictement liée à des enjeux locaux au regard de la mise en place des 35 heures. Ceci s'est traduit par un glissement sémantique et le recours à l'« innovation sociale » plutôt qu'aux 35 heures et par un recentrage sur les compétences régionales en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de formation.[1]

« *En faisant appel aux régions pour une mission d'appui et d'accompagnement, les lois relatives à la réduction de la durée du temps de travail rappellent que les territoires sont des lieux de mise en compatibilité entre des acteurs, des valeurs, des principes d'action, des intérêts, des niveaux d'action, et parfois des lieux où prennent forme des figures inédites de négociations collectives relatives à l'emploi, à la formation ou au dialogue social.* »[2]

1. Michel Catlla, « La fabrique d'un espace de régulation régional au regard des dynamiques relationnelles : couplages et découplages », in François Aballéa et Michel Lallement coordinateurs, *Relations au travail, relations de travail*, Éditions Octarès, 2007.
2. Annette Jobert, *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Collection Travail et activité humaine, Octarès Éditions, Toulouse, 2002 (2e édition).

DÉFINITION DU DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL

La définition du dialogue social est elle-même peu précise, comme le soulignait le Conseil économique et social en 2006 dans son avis et rapport *Consolider le dialogue social*.

Définition du dialogue social, Comité économique et social, 2006

« La notion de « dialogue social » est aujourd'hui couramment utilisée mais rarement définie avec précision, les différents acteurs pouvant dès lors lui donner des significations éminemment variables : dans la mesure où elle ne désigne, a priori, ni une forme identifiée, ni un niveau précis (information, consultation, concertation, négociation), chacun peut y mettre le contenu qu'il souhaite, avec les questions de méthode et tous les risques de malentendus que cela induit quant au degré d'implication des interlocuteurs dans la décision. »[3]

La définition de l'organisation internationale du travail se rapproche davantage du dialogue social territorial qu'elle englobe que de la réalité historique des relations professionnelles en France. La négociation collective n'est pas au centre de cette définition. Le glissement sémantique de la négociation collective vers le dialogue social n'est pas anodin.

Définition du dialogue social par l'Organisation internationale du travail

Négociation, consultation ou échange d'informations entre des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs selon des modalités diverses, sur des questions relatives à la politique économique et sociale présentant un intérêt commun.
Peut prendre la forme d'un processus tripartite auquel le gouvernement participe officiellement ou de relations bipartites entre les travailleurs et les chefs d'entreprise (ou les syndicats et les organisations d'employeurs), où le gouvernement peut éventuellement intervenir indirectement.
Les processus de dialogue social peuvent être informels ou institutionnalisés ou associer – ce qui est souvent le cas – ces deux caractéristiques. Il peut se dérouler au niveau national, régional ou au niveau de l'entreprise. Il peut être interprofessionnel, sectoriel ou les deux à la fois.
L'objectif principal du dialogue social en tant que tel est d'encourager la formulation d'un consensus entre les principaux acteurs du monde du travail ainsi que leur participation démocratique. Les structures et les processus d'un dialogue social fécond sont susceptibles de résoudre des questions économiques et sociales importantes, de promouvoir la bonne gouvernance, de favoriser la paix et la stabilité sociale et de stimuler l'économie.

---

3. *Consolider le dialogue social*, Avis et rapport du Conseil économique et social, 2006.

Le conseil économique, social et environnemental a défini le dialogue social territorial[4] :

Définition du dialogue social territorial par le Conseil économique, social et environnemental, 2009

Ensemble des différentes formes d'échanges, de consultation, de concertation, voire de négociation (négociation collective entre partenaires sociaux et autres formes de négociation entre les différents acteurs pouvant aboutir à des engagements contractuels), au niveau d'un territoire donné :
- au sein desquelles les partenaires sociaux sont nécessairement parties prenantes, et qui peuvent en outre regrouper les pouvoirs publics (collectivités territoriales et État déconcentré) ainsi que d'autres acteurs de la société civile tels que les associations ;
- qui portent sur des questions relatives au travail et à l'emploi, pouvant être élargies à leurs implications économiques, sociales et environnementales.

Une fois ces deux « critères » remplis, il est possible de distinguer le dialogue social territorial formel qui s'incarne dans des institutions obligatoires prévues par la loi présentes sur tout le territoire national. Elles ont les mêmes compétences et les mêmes possibilités d'organisation même si elles peuvent fonctionner de manière sensiblement différente et que leur activité varie d'un territoire à l'autre. Le dialogue social territorial informel ou *ad hoc*, quant à lui, naît de l'initiative des parties prenantes qui l'organisent elles-mêmes. Dans cette configuration, des outils formels (encadrés par le droit) peuvent être mobilisés mais leur mise en œuvre n'est ni systématique ni obligatoire. Les collectivités territoriales peuvent créer des lieux de dialogue social territorial qui seront spécifiques à leur territoire.

Le CESE distingue trois cercles de dialogue social territorial.
Premier cercle : il concerne les partenaires sociaux sur les questions d'emploi, de travail, de formation et de santé et sécurité au travail. Ce dialogue social se traduit principalement par de la négociation collective. Ce premier cercle concerne surtout le bâtiment, les travaux publics, la métallurgie, l'agriculture, les industries de carrières et matériaux et les entreprises d'architecture. La majorité des textes conclus sont des conventions collectives infranationales, particulièrement sur les rémunérations. Il s'agit également des résultats des négociations dans le cadre des commissions paritaires locales.
Deuxième cercle : il implique les partenaires sociaux, l'État déconcentré et/ou les collectivités territoriales sur les questions relatives au travail, à l'emploi et au développement économique. Les services de l'État déconcentré peuvent proposer aux partenaires sociaux des rencontres régulières sur les problématiques de dé-

4. *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, Avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental, 2009.

veloppement des compétences, de gestion des ressources humaines, de santé au travail… Des commissions paritaires locales ont été mises en place dans l'hôtellerie-restauration à Paris, sur la gestion des ressources humaines et les parcours professionnels à Rungis, sur la santé et la prévention des risques à Roissy.

Troisième cercle : il implique les partenaires sociaux, l'État déconcentré et/ou les collectivités territoriales et les acteurs locaux de la société civile (associations, comités d'usagers) sur des sujets de société qui englobent le travail mais vont au-delà des relations professionnelles (conciliation des temps de vie, travail du dimanche, tourisme, santé au travail et environnement).

L'influence du dialogue social européen

Le dialogue social territorial se construit en partie sous l'influence du dialogue social européen qui emprunte aux différentes traditions de relations professionnelles en Europe.

Le dialogue social européen est inscrit dans le Traité instituant la Communauté économique européenne (TCE). Les travailleurs sont représentés par la Confédération européenne des syndicats (CES). Les employeurs sont représentés par le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) et Businesseurope. Les partenaires sociaux interviennent sur les matières relatives à l'emploi et aux affaires sociales dans le cadre :

– de la concertation tripartite (échanges entre les partenaires sociaux et les autorités publiques européennes ; un sommet social tripartite sur le contexte macroéconomique, l'emploi, la protection sociale, l'éducation et la formation est organisé annuellement) ;
– de la consultation des partenaires sociaux (activités des comités consultatifs et consultations officielles, articles 137, 138 et 139 du TCE ; comité économique et social européen) ;
– du dialogue social européen proprement dit qui désigne les travaux entre partenaires sociaux (notamment dans le cadre des comités de dialogue sectoriel).

Avec le Traité de Maastricht, les accords entre partenaires sociaux peuvent avoir un effet juridique contraignant : ils sont formalisés dans le droit européen sous la forme de directives ou mis en œuvre de façon « autonome » par les partenaires sociaux. Ainsi, par l'intermédiaire des directives du Conseil, trois accords-cadres ont été mis en œuvre : sur le congé parental (1996, révisé en 2009), le travail à temps partiel (1997), les contrats à durée déterminée (1999). Des accords ont été conclus de manière autonome par les partenaires sociaux sur : le télétravail (2002), le stress lié au travail (2004), le harcèlement et la violence au travail (2007).

Depuis 1985, les comités de dialogue social sectoriel ont été mis en place dans 35 secteurs industriels différents. Les partenaires sociaux ont adopté plus de 40 textes conjoints intersectoriels et presque 500 textes sectoriels. Le dialogue social sectoriel européen ne recouvre pas les traditionnelles branches, il peut s'agir de la sécurité privée ou du sucre par exemple.

2. Les territoires

Le territoire est délimité par un facteur d'homogénéité : l'exercice du pouvoir (territoire administratif et politique), la culture (territoire identitaire), une activité économique, un lieu de vie ou une problématique partagée. Ces différents facteurs déterminent l'aire géographique du territoire. On peut ainsi distinguer le territoire administratif et politique (commune et intercommunalité, département, région), le territoire identitaire (Pays), le territoire socio-économique (bassin d'emploi, zone d'activités, clusters, pôles de compétitivité), le territoire sociétal (bassin de vie, espace de mobilité), le territoire de projet (délimité par un projet ou une problématique spécifique).

Les découpages du territoire correspondent à une compétence politique, au périmètre d'intervention d'une institution (le bassin d'emploi est le périmètre de référence de la maison de l'emploi), à une zone de données statistiques (zone d'emploi de l'Institut national des statistiques et des études économiques, INSEE), à une politique publique (le contrat territorial emploi formation)… Ce maquis rend parfois difficile l'identification des acteurs pertinents sur un territoire, complique l'accès à l'information et aux données socio-économiques pertinentes et constitue un frein évident à la mise en mouvement des acteurs concernés.

À titre d'exemple, nous pourrions citer la région Rhône-Alpes où il a été décidé de créer des Zones Territoriales Emploi- Formation (ZTEF) sur un périmètre différent de celui des Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA) rendant très compliquée l'articulation des actions régionales comme s'il était possible de dissocier, y compris en termes de dialogue social, les questions de formation des questions de développement économique.

La définition du périmètre fait donc partie intégrante de la démarche de dialogue social territorial. Dans le cadre du dialogue social territorial, le territoire est délimité par la problématique à traiter. Il ne se calque pas forcément sur le découpage

administratif, il est à géométrie variable selon les sujets à traiter. Sa définition est essentielle pour identifier les données socio-économiques pertinentes et les interlocuteurs à mobiliser pour atteindre l'objectif que l'on s'est fixé. Les données socio-économiques permettent d'établir un diagnostic partagé, étape indispensable du dialogue social territorial. Grâce à lui, les parties prenantes disposent des mêmes informations pour identifier les points de blocage et les leviers d'action.

L'ÉMERGENCE DU TERRITOIRE

Le territoire en France, historiquement et culturellement très centralisé, a pendant longtemps été envisagé comme une portion d'un ensemble national. À partir des années 1980, le territoire est de plus en plus envisagé par rapport à ses particularités (ses ressources naturelles, son tissu économique, sa population, ses qualifications…) qui permettraient l'émergence de dynamiques particulières (réseaux d'entreprises, entreprises et centres de recherche, entreprises et marché du travail, acteurs publics et privés…). Plusieurs facteurs ont concouru à identifier le territoire comme étant un niveau pertinent pour anticiper, accompagner et réguler les changements économiques et sociaux. Ils sont nationaux, européens, d'ordre économique et social.

Le processus (réformes successives) de **décentralisation et de déconcentration** fait du territoire un lieu d'élaboration et de mise en œuvre d'actions dans les domaines économiques et sociaux. Il modifie les niveaux de compétences et de responsabilités, institutionnalise des lieux de dialogue et permet l'émergence d'outils de gouvernance sous l'impulsion des acteurs locaux. Les modalités de décentralisation et de déconcentration ont conduit la CGT à intervenir dans les territoires sur les enjeux structurant la vie des salariés et plus largement à partir de la place du travail dans la société sur les questions de santé, transports, emploi, éducation, formation, développement économique, logement, politiques culturelles… Les organisations syndicales de salariés doivent pouvoir intervenir dans les choix et contrôler les financements publics.

Décentralisation, déconcentration et recentralisation : un mouvement sinusoïdal !

La décentralisation a été imaginée comme facteur d'efficacité nouvelle et de démocratie, la déconcentration des services et missions de l'État devant aller de pair. Un bon niveau de déconcentration conditionnant en théorie la réussite de la décentralisation. Or la volonté politique de décentralisation s'est heurtée à des transferts massifs de charges aux collectivités territoriales sans

compensations financières et à un resserrement des services et des moyens de l'État.
La réforme générale des politiques publiques (RGPP) suivie de la réforme générale des prélèvements obligatoires (RGPO) forme un ensemble économique et institutionnel cohérent. En réorganisant les services de l'État en territoire, les différentes réformes visent à recentrer son action, abandonnant au passage nombre de missions, et renforcent de fait le contrôle et la tutelle du préfet de région. L'État devient prescripteur sans être payeur.
Dans ce contexte, l'intervention syndicale en territoire apparaît indispensable mais complexe. Comment s'opposer à la mise en concurrence, au creusement des inégalités dans et entre territoires ? Le dialogue social territorial peut y contribuer en portant des propositions de développement d'activités, de formation des acteurs, de cohésion sociale et de solidarités intergénérationnelles.

La réforme des collectivités territoriales de 2010

Si les territoires sont marqués par de nombreuses évolutions institutionnelles depuis le début de la décentralisation, la montée en puissance du fait régional est essentielle. Mais la réforme des collectivités territoriales en débat fin 2010 modifie considérablement les relations entre État et collectivités ainsi que les relations entre collectivités elles-mêmes, ce qui ne sera pas sans modifier les relations que les différents acteurs ont avec celles-ci. Le nouveau périmètre des métropoles et leur poids financier ainsi que la fin de la clause de compétence générale pour certaines collectivités modifieront l'intervention syndicale.

La réforme des collectivités territoriales crée de nouveaux « instruments » (notamment les métropoles et les conseillers territoriaux) et modifie les modalités de scrutin et de représentation, réorganise les compétences de chaque échelon territorial. Elle crée les métropoles pour les aires urbaines de plus de 500 000 habitants avec transfert de compétences des départements et des régions (développement économique, transports, éducation…) et de l'État (grands équipements et infrastructures). Le conseiller territorial, remplaçant des conseillers généraux et régionaux, fera le lien entre le département et la région, il siégera au conseil général et au conseil régional. Après chaque élection, un schéma régional définira la répartition des compétences entre la région et les départements (développement économique, éducation, transports, environnement, aménagement du territoire) et les conséquences en termes de réorganisation des interventions financières et de mutualisations des services.

L'Union européenne privilégie les capacités d'anticipation et de proximité des territoires. En 1985, la Charte européenne de l'autonomie locale définit des normes européennes communes pour garantir les droits des collectivités locales. Le niveau infranational, particulièrement la région, est identifié comme le périmètre pertinent pour mettre en œuvre les politiques européennes, notamment dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi.
Le Comité des Régions est un organe consultatif instauré par le traité de Maastricht.

La brochure « Territoires : mode d’emploi syndical » comporte 96 pages.

Seules les premières pages peuvent être lues ici.

Pour recevoir cette brochure, cliquez sur le logo à gauche de votre écran.

Complétez ensuite le formulaire sur lequel vous serez dirigé.

Merci.

